

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 036.593/2019-2

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Interessado: Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados.

Órgão/Entidade: Ministério da Educação.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. FISCALIZAÇÃO NO PROGRAMA DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES). PROCESSOS NO TRIBUNAL EXAMINARAM OU EXAMINAM AS QUESTÕES SUSCITADAS. IMPOSSIBILIDADE TÉCNICA DE REALIZAR AVALIAÇÃO DO FG-FIES, NO MOMENTO. ATENDIMENTO INTEGRAL. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da SecexEducação e aprovada pela instância diretiva da unidade:

“INTRODUÇÃO

1. Trata-se do Ofício P. 137/2019/CDC, de 2/10/2019 (peça 1, p. 1-2), por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado João Maia, Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle nº 18 de 2019, de 26/6/2019 (peça 1, p. 3-12).

2. O documento encaminhado, de autoria do Deputado Aureo Ribeiro, requer do TCU a realização de fiscalização no Programa de Financiamento Estudantil (Fies) a fim de acompanhar a continuidade da execução do programa.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Os arts. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 215/2008 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU conferem legitimidade ao Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, quando por ela aprovada, para solicitar a realização de fiscalização.

4. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como solicitação do Congresso Nacional.

EXAME TÉCNICO

5. O autor do pedido de fiscalização, Deputado Aureo Ribeiro traz informações sobre o aumento no número de beneficiários inadimplentes no Fies, e menciona que esse número atingiu 416 mil pessoas em 2018. Acrescenta que ‘Segundo levantamento realizado pela Secretaria de Acompanhamento Econômico² (Seae), com o auxílio do Ministério da Educação, o Fies apresenta ‘um rombo fiscal sem controle e imprevisível’³, cujo valor chegou a R\$ 10 bilhões no final de 2018’ (peça 1, p. 10).

6. Aduz que foi questionada pela Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (Abmes) junto ao governo federal a não utilização dos recursos do Fundo garantidor do Fies (FG-Fies), administrado pela Caixa Econômica Federal e com saldo na ordem de R\$ 8 bilhões, para cobrir a inadimplência do Fies, o que pode resultar na necessidade de que tal inadimplência tenha que ser suportada pelas instituições de ensino particular (peça 1, p. 10-11).

7. Ainda, registra a ocorrência de diversos problemas no sistema do Fies, resultando em óbices enfrentados pelos estudantes que, aprovados no início de 2019, apenas poderiam iniciar seus

estudos no segundo semestre. Informa que essas falhas foram tema de Audiência Pública, na qual o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) afirmou ter ocorrido um problema sistêmico que impediu a troca de informações com as agências bancárias em relação aos candidatos pré-selecionados do Fies para esse período (peça 1, p. 11-12).

8. Nesse contexto, conforme plano de execução e metodologia de avaliação (peça 1, p. 7-9), foi aprovada na Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados solicitação para que este Tribunal realize fiscalização no Fies, com o seguinte enfoque (peça 1, p. 1):

- Analisar a eficiência do controle interno do Ministério da Educação na concessão de financiamento da educação superior de estudantes matriculados em cursos não gratuitos, com identificação de pontos críticos e melhoria da efetividade da política pública de modo a assegurar a qualidade dos serviços prestados aos estudantes e garantir acesso ao financiamento aos que dele necessitem e em tempo hábil para efetivar a matrícula na instituição de ensino;
- Verificar se os recursos do Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies) estão sendo utilizados para cobrir a inadimplência do programa;
- Sugerir mecanismos para reduzir a inadimplência e assegurar a continuidade do programa;
- Apresentar sugestões com vistas a aperfeiçoar os normativos que regem o programa.

9. Com vistas a atender a solicitação, foi feita consulta aos sistemas informatizados do Tribunal, dos quais se destacam alguns na presente instrução.

10. O [Acórdão 3001/2016-TCU-Plenário](#), Relatora Ministra Ana Arraes (TC [011.884/2016-9](#)), trata de auditoria realizada no Fies com o objetivo de avaliar a sustentabilidade do Fundo, bem como a eficácia e as vulnerabilidades de seus processos de trabalho. Encontra-se encerrado. Em 23/11/2016, foi emitido o citado Acórdão, do qual se destacam as seguintes determinações/recomendações:

9.4. determinar:

9.4.1. ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que:

9.4.1.1. encaminhe ao TCU, no prazo de noventa dias, relatório conclusivo que comprove a conformidade dos pagamentos efetuados pela entidade aos agentes financeiros, no período de 2010 a 2015, com a memória de cálculo do saldo devedor das carteiras de financiamento, e tome providências para correção das inconsistências detectadas nos respectivos pagamentos;

9.4.1.2. publique, mensalmente, em sítio próprio da internet, os equivalentes em valores financeiros repassados a cada instituição de ensino participante do Fies, tanto na forma de entrega de Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E), quanto na forma de recompra de eventuais saldos de certificados existentes, devendo a publicação atender, no que for cabível, ao art. 8, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei 12.527/2011, além de informar a quantidade de alunos financiados pelo programa em cada instituição de ensino superior privado recebedora dos recursos públicos;

9.4.1.3. apresente ao TCU, no prazo de noventa dias, os procedimentos a serem adotados para efetivo enquadramento do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc) ao percentual máximo de concessão de garantias disposto no art. 17 do Estatuto daquele Fundo, equivalente a dez vezes o valor de seu patrimônio líquido.

(...)

9.4.4. ao Ministério da Educação, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que:

9.4.4.1. elaborem, em conjunto e apresentem ao Tribunal de Contas da União, no prazo de noventa dias, Plano de Trabalho, com prazos e responsáveis, que contemple, no mínimo, ações sobre:

9.4.4.1.1. a estratégia a ser adotada para que o Fies possa efetivamente contribuir para a política educacional, representada pelo cumprimento das metas fixadas no Plano Nacional de Educação 2014-2024, abrangendo aspectos da execução, acompanhamento e avaliação do programa, além de alterações em sua concepção, caso necessário;

9.4.4.1.2. os aspectos relativos ao monitoramento, à avaliação e à mitigação dos impactos fiscais gerados pela expansão do Fies no período de 2010 a 2015; e

9.4.4.1.3. o monitoramento, a avaliação e as estratégias de atuação quanto aos índices de inadimplência do Fies.

9.4.4.2. realizem os estudos e adotem as medidas previstas na Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal previamente à criação ou expansão de despesas com concessão dos financiamentos do Fies, notadamente no art. 16 daquela lei, considerando que tais dispêndios devem ser considerados como expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental;

9.4.4.3. realizem estudos e adotem as medidas previstas na Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, previamente à criação ou expansão de despesas com a administração dos financiamentos do Fies, destinadas à remuneração dos agentes financeiros, notadamente no art. 17 da lei, considerando que tais dispêndios devem ser considerados como despesas obrigatórias de caráter continuado;

9.4.4.4. elaborem em conjunto e apresentem ao Tribunal de Contas da União, no prazo de noventa dias, Plano de Trabalho, com prazos e responsáveis, que abarque, no mínimo, ações e medidas relativas:

9.4.4.4.1. aos contratos de financiamento já assinados, com indicação das fontes de financiamento a serem utilizadas, considerando o vultoso volume de recursos necessários para sua manutenção;

9.4.4.4.2. à estratégia a ser adotada com relação ao número de financiamentos a serem concedidos nos próximos anos, com indicação da estimativa plurianual do número de vagas e também das fontes de custeio a serem utilizadas para a despesa gerada;

9.4.4.4.3. à sustentabilidade do Fies, de forma a estabelecer tendência de redução da dependência do programa quanto a recursos do Tesouro Nacional, com medidas que possibilitem minimizar a desvalorização real dos ativos do Fundo e aumentar a expectativa de retorno dos financiamentos concedidos;

9.5. recomendar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE que:

9.5.1. priorize o desenvolvimento do FiesGC, que já está em andamento, pois esse projeto permitirá ao FNDE gerir a carteira de financiamento do Fies, o que diminuirá a dependência das informações repassadas pelos agentes financeiros, e favorecer a atuação dos fiscais dos contratos executados pelos bancos, o que aperfeiçoará o mecanismo de verificação da taxa de administração a pagar a essas instituições;

9.5.2. desenvolva parâmetros para apuração e divulgação, no relatório de gestão anual e em sua página na internet, das taxas de inadimplência e dos indicadores de desempenho, tais como: taxa de contratos novos; taxa de financiamentos; percentual de IES participantes; percentual de execução financeira; taxa de inadimplência por ano de contratação (mais de 360 dias de inadimplência); taxa de inadimplência acumulada até o ano (mais de 60 dias de inadimplência); percentual do valor total de contrato com atraso acima de 360 dias; percentual do valor total contratado acumulado ano a ano com atraso acima de 60 dias; taxa de inscrições validadas pela Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento - CPSA; taxa de contratos firmados x inscrições concluídas; taxa de contratos firmados x inscrições validadas nas CPSA; e taxa de estudantes graduados beneficiados pelo Fies;

9.5.3. reforce o quadro de servidores efetivos alocados nas áreas que desenvolvem atividades relativas às atribuições de agente operador do Fies – CGFIN, CGSUP e suas subdivisões –, com vistas a limitar a atuação de mão de obra terceirizada às atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares, conforme disposto no Decreto 2271/1997, e, ainda, no sentido de diminuir a dependência de mão de obra terceirizada nessas áreas;

9.5.4. promova a capacitação dos servidores alocados nas áreas afetas ao Fies, a fim de que fiquem aptos a executar todas as tarefas de caráter gerencial e operacional que envolvem a administração do fundo, e elabore manuais com procedimentos detalhados necessários para executar as diversas funções do Fies.

(...)

9.7. determinar à SecexEducação que realize auditoria no Fies com o propósito específico de:

9.7.1. analisar a legalidade e legitimidade dos financiamentos concedidos, utilizando-se, dentre outras ferramentas, do cruzamento de bases de dados com o intuito de verificar a idoneidade dos beneficiários e de seu enquadramento nas normas que regem o programa;

9.7.2. verificar a legalidade e exatidão dos pagamentos efetuados às Instituições de Ensino Superior;

11. A auditoria em comento, realizada em atendimento à Solicitação do Congresso Nacional (SCN) – TC [027.419/2015-0](#), apresentada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, baseada em requerimento do Senador Ataídes Oliveira teve por objetivo geral avaliar a sustentabilidade do Fies, além de sua eficácia e das vulnerabilidades de seus processos de trabalho.

12. Os objetivos específicos consistiram em:

- i) avaliar a capacidade operacional do FNDE para atuar como agente operador do Fies, considerando-se especialmente a mudança de agente operador ocorrida em 2010 e concluída em 2013, conforme visto anteriormente; e
- ii) avaliar o orçamento e a capacidade financeira do Fies com vistas à análise da sustentabilidade do programa, identificando eventuais riscos que possam impactar a continuidade do Fies.

13. Considerando as questões e subquestões que nortearam a realização da auditoria em tela, percebe-se que, em grande medida, contempla o que ora se solicita:

Capacidade Operacional do FNDE para ser agente operador do Fies

a. Questão 1: Em que medida o FNDE assumiu o papel de agente operador e administrador dos ativos e passivos do Fies conforme determina o art. 3º c/c art. 20A da Lei 10.260/2001?

a.1. Subquestão 1.1: Quais as principais vulnerabilidades nos mecanismos de controle dos ativos e passivos do programa exercidos pelo FNDE (art. 3º, II, da Lei 10.260/2001)?

a.2. Subquestão 1.2: Quais as principais vulnerabilidades no controle exercido pelo FNDE nas atribuições dos agentes financeiros (art. 3º c/c art. 6º, I, da Portaria Interministerial 177/2004)?

a.3. Subquestão 1.3: O corpo técnico do FNDE se mostra condizente para fazer frente às necessidades das atribuições de agente operador do Fies, em comparação com a equipe técnica da Caixa que, até 2013, estava responsável por tais atribuições?

a.4. Subquestão 1.4: Diante das falhas apresentadas no Sistema Informatizado do Fies (Sisfies), no início do primeiro semestre letivo de 2015, em que beneficiários do programa tiveram dificuldade de realizar a inscrição no sistema ou o aditamento do contrato, quais as melhorias promovidas no sistema pelo MEC e FNDE com vistas a sanar tais problemas?

Análise orçamentária e financeira do Fies – Sustentabilidade

b. Questão 2: O Fies tem se mostrado sustentável na perspectiva orçamentária e financeira, considerando-se o crescimento expressivo dos contratos firmados e dos recursos orçamentários utilizados pelo programa no período de 2011 a 2015?

b.1. Subquestão 2.1: A ampliação do orçamento destinado ao Fies, bem como a ampliação da oferta de vagas, ocorrida nos últimos anos, atendeu aos pressupostos e diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal e foi amparada em estudo técnico sobre a viabilidade dessa ampliação?

b.2. Subquestão 2.2: A dotação orçamentária do Fies tem sido suficiente para cobrir as demandas do programa? A eventual necessidade de suplementação do orçamento destinado ao Fies tem respeitado as regras de direito financeiro?

b.3. Subquestão 2.3: O processo de emissão e recompra de títulos públicos (CFT-E) apresenta riscos significativos que possam impactar de forma relevante o programa, sobretudo considerando-se as alterações na sistemática de emissão-recompra de títulos produzidas pela PN/MEC 23/2014 (define-se impacto relevante aquele que pode tornar a participação no programa desinteressante para as IES e/ou potenciais estudantes)?

b.4. Subquestão 2.4: É possível assegurar que as despesas já contratadas pelo programa possuem fontes de financiamento que garantam a sua plena execução?

b.5. Subquestão 2.5: Considerando-se que a continuidade das ações estará em risco caso haja situação de desequilíbrio entre as fontes de financiamento e as despesas previstas na manutenção do programa, o FNDE ou o MEC possuem estudos e análises sobre os mecanismos necessários para assegurar a sustentabilidade do Fies no curto, médio e longo prazos?

14. Das análises realizadas na referida auditoria resultaram os seguintes achados:

a) Precariedade da atuação do agente operador (FNDE) com relação ao controle de ativos e passivos e a supervisão da atuação dos agentes financeiros:

a.1) FNDE não dispõe de informações consolidadas sobre os financiamentos a serem repassadas ao MEC;

a.2) Ausência de indicadores de desempenho do Fies;

a.3) Ausência de Sistema de Informação que permita o controle e acompanhamento da carteira de financiamento do Fies;

a.4) Dificuldade de aferição da taxa de administração devida aos agentes financeiros;

b) Forte dependência de mão de obra terceirizada nas áreas responsáveis pelas atribuições de agente operador do Fies;

c) Ampliação do Fies sem o adequado planejamento e sem a realização de estudos que amparassem o crescimento da política pública, com avaliação dos impactos fiscais e da sustentabilidade do programa; e

d) Risco de insustentabilidade do Fies.

15. Cumpre registrar que o Acórdão 3001/2016-TCU-Plenário se encontra em monitoramento, em fase de saneamento dos autos, no âmbito do TC [029.782/2018-0](#).

16. Dos mencionados processos, é possível observar que, dos quatro aspectos trazidos na presente solicitação de fiscalização, três já foram avaliados por esse Tribunal, quais sejam os relacionados: à análise da eficiência do controle interno na concessão de financiamento, com identificação de pontos críticos e melhoria da efetividade da política pública, de modo a assegurar a qualidade dos serviços prestados aos estudantes e garantir acesso ao financiamento aos que dele necessitem e em tempo hábil para efetivar a matrícula na instituição de ensino; à sugestão de mecanismos para tratamento da inadimplência; e à apresentação de sugestões com vistas ao aperfeiçoamento dos normativos que regem o programa.

17. Como dito anteriormente, as providências determinadas/recomendadas em razão dessas avaliações foram ou estão sendo monitoradas, de modo que o programa continua sendo acompanhado.

18. Importante destacar que após a auditoria realizada e em decorrência dela foi alterada grande parte dos normativos do Fies, apresentado como Novo Fies, vigente a partir de 2018. E um dos aspectos que sofreu alteração foi o que diz respeito à inadimplência, que passou a ser suportada não somente pela União, mas também pelas próprias instituições de ensino superior assim como pelos bancos.

19. Nesse contexto, outro processo que cabe ser mencionado é o TC [013.643/2019-3](#), referente às Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2018, que resultou no [Acórdão 1331/2019-TCU-Plenário](#), Relatora Ministra Ana Arraes. Um dos apontamentos realizados nesse trabalho tratou da subavaliação do ativo decorrente da ausência de contabilização do direito de recebimento de honra garantida legalmente pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc) aos contratos inadimplentes do Fies.

20. O Fgeduc foi o fundo garantidor criado antes do FG-Fies, este último um dos objetos da presente solicitação. Das informações consignadas no relatório, 155.912 contratos do Fies apresentavam atrasos de pagamento superiores a 360 dias consecutivos na fase de amortização, e deveriam ter seus saldos devedores honrados pelo Fgeduc pelo valor garantido de R\$ 2.416.113.571,48.

21. Apesar disso, constatou-se que as solicitações do FNDE para que os recursos do Fgeduc fossem utilizados na quitação desse saldo foram negadas pelos administradores do fundo – Banco do Brasil até julho de 2018 e Caixa Econômica Federal, a partir de agosto de 2018 – que alegaram problemas operacionais.

22. Desse modo, sobre a utilização dos recursos do Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies) para cobrir a inadimplência do programa, como visto, foi realizada recente avaliação dessa questão no âmbito do Fgeduc.

23. É importante acrescentar que se encontra em curso auditoria integrada (financeira e de conformidade das transações subjacentes) nos demonstrativos contábeis do FNDE (TC 023.708/2019-3), com o objetivo de expressar opinião sobre:

a) se os demonstrativos contábeis do FNDE refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial, financeira e orçamentária da entidade em 31.12.2019, de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável; e

b) a conformidade das transações subjacentes relativas ao exercício de 2019.

24. Não obstante, nesse trabalho, em relação ao FG-Fies, será tratado somente o repasse feito pelo Fies para o FG-Fies, considerando que o fundo foi instituído para o Novo Fies e essa alteração ocorreu por meio da Lei 13.530/2017, de 7/12/2017, de modo que, em razão do lapso temporal desde a entrada em vigor da lei, não se espera haver, nesse momento, aluno financiado no âmbito do Novo Fies, que esteja em fase de amortização e que esteja em inadimplência por mais de 360 dias para gerar direito do Fies contra o FG-Fies.

CONCLUSÃO

25. Conforme descrito anteriormente na seção 'Exame Técnico' (itens 5 a 24) três das quatro questões suscitadas como foco da fiscalização solicitada (análise da eficiência do controle interno do Ministério da Educação na concessão de financiamento da educação superior de estudantes matriculados em cursos não gratuitos, com identificação de pontos críticos e melhoria da efetividade da política pública de modo a assegurar a qualidade dos serviços prestados aos estudantes e garantir acesso ao financiamento aos que dele necessitem e em tempo hábil para efetivar a matrícula na instituição de ensino; sugestão de mecanismos para reduzir a inadimplência e assegurar a continuidade do programa; e apresentação de sugestões com vistas a aperfeiçoar os normativos que regem o programa) já foram em grande medida tratadas por esse Tribunal em diversos trabalhos realizados, em especial na auditoria que culminou com o Acórdão-TCU-Plenário 3001/2016 (Relatora Ministra Ana Arraes), atualmente em monitoramento.

26. E, no que concerne à questão da verificação da utilização dos recursos do FG-Fies para cobrir a inadimplência do programa, observa-se que a inadimplência foi avaliada em relação ao Fgeduc, precedente do FG-Fies, e que, em relação a este último, ainda não se espera haver aluno financiado no âmbito do Novo Fies, que esteja em fase de amortização e que esteja em inadimplência por mais de 360 dias para gerar direito do Fies contra o FG-Fies, configurando verdadeira inviabilidade técnica de que essa avaliação seja feita nesse momento, de modo que mostra-se oportuno considerar essa questão também atendida em consonância com o disposto no §1º, II, art. 17 da Resolução TCU 215/2008.

27. Destaca-se que foram juntadas aos presentes autos as peças 7 a 12, com os acórdãos mencionados nesta instrução, acompanhados dos respectivos votos e relatórios, a fim de facilitar o conhecimento das decisões mais relevantes sobre o Fies e que tangenciam ao que está em análise.

28. Deve-se ressaltar também que a presente solicitação envolve processos em tramitação no Tribunal de responsabilidade de relatores distintos, de acordo com o descrito nesta instrução.

29. Assim, tendo em vista a relevância do Acórdão 3001/2016-TCU-Plenário, em relação ao tema da presente solicitação, deve-se informar à Ministra Ana Arraes, relatora do processo de monitoramento do referido acórdão – TC 029.782/2018-0, acerca da existência desta solicitação e requisitar o encaminhamento ao relator da presente solicitação (Ministro Augusto Nardes) de cópia do acórdão, relatório e voto do processo de monitoramento, quando proferidos, em conformidade com o parágrafo único do art. 13 da Resolução - TCU 215/2008. Por outro lado, não se mostra pertinente, a despeito do art. 14, inciso III, da Resolução - TCU 215/2008, estender os atributos definidos no art. 5º daquela resolução ao mencionado processo, tendo em vista tratar-se de um processo de monitoramento, cuja conclusão em grande medida depende da atuação da entidade a quem foram dirigidas as determinações.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

30. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício P. 137/2019/CDC, de 2/10/2019, pelo Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, com base na Proposta de Fiscalização e Controle nº 18 de 2019, de 26/6/2019, de autoria do Deputado Aureo Ribeiro, à consideração superior, sugerindo encaminhar o presente processo ao Gabinete do Relator Ministro Augusto Nardes, por intermédio da Coordenação-Geral de Controle Externo de Políticas Públicas, nos termos do art. 18, § 2º, da Resolução - TCU 257/2013, com proposta de:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea b, da Resolução - TCU 215/2008;

b) informar ao Exmo. Sr. Deputado João Maia, Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, que esta solicitação está sendo integralmente atendida, uma vez que, dos aspectos relacionados ao Programa de Financiamento Estudantil (Fies), tem-se, por um lado, a inviabilidade técnica de se realizar avaliação solicitada do FG-Fies nesse momento, em consonância com o disposto no §1º, II, art. 17 da Resolução TCU 215/2008, e, por outro lado, o fato de que as demais questões trazidas foram ou estão sendo em grande medida analisadas nos autos dos TC 011.884/2016-9, 029.782/2018-0, 013.643/2019-3, destacando-se do primeiro, o qual originou o Acórdão-TCU-Plenário 3001/2016 (Relatora Ministra Ana Arraes), os seguintes achados:

b.1) Precariedade da atuação do agente operador (FNDE) com relação ao controle de ativos e passivos e a supervisão da atuação dos agentes financeiros:

b.1.1) FNDE não dispõe de informações consolidadas sobre os financiamentos a serem repassadas ao MEC;

b.1.2) Ausência de indicadores de desempenho do Fies;

b.1.3) Ausência de Sistema de Informação que permita o controle e acompanhamento da carteira de financiamento do Fies;

b.1.4) Dificuldade de aferição da taxa de administração devida aos agentes financeiros;

b.2) Forte dependência de mão de obra terceirizada nas áreas responsáveis pelas atribuições de agente operador do Fies;

b.3) Ampliação do Fies sem o adequado planejamento e sem a realização de estudos que amparassem o crescimento da política pública, com avaliação dos impactos fiscais e da sustentabilidade do programa; e

b.4) Risco de insustentabilidade do Fies.

c) encaminhar ao solicitante, em complemento às informações acima descritas, os seguintes acórdãos acompanhados dos respectivos relatórios e votos: Acórdão-TCU-Plenário 3001/2016 - Relatora Ministra Ana Arraes (peças 7, 8 e 9) e Acórdão 1331/2019-TCU- Plenário-Relatora Ministra Ana Arraes (peças 10, 11 e 12);

d) informar à Ministra Ana Arraes, relatora do processo TC 029.782/2018-0, de monitoramento do Acórdão-TCU-Plenário 3001/2016, que o Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados requereu, por meio desta solicitação do Congresso Nacional, a realização de fiscalização no Programa de Financiamento Estudantil (Fies) para tratar de diversas questões, como a análise da eficiência do controle interno do Ministério da Educação na concessão de financiamento da educação superior de estudantes matriculados em cursos não gratuitos, com identificação de pontos críticos e melhoria da efetividade da política pública de modo a assegurar a qualidade dos serviços prestados aos estudantes e garantir acesso ao financiamento aos que dele necessitem e em tempo hábil para efetivar a matrícula na instituição de ensino; a sugestão de mecanismos para reduzir a inadimplência e assegurar a continuidade do programa; e a apresentação de sugestões com vistas a aperfeiçoar os normativos que regem o programa, o que, em certa medida, já está sendo realizado no âmbito do processo mencionado, e solicitar que seja oportunamente encaminhada cópia do acórdão, relatório e voto a ser proferidos ao relator desta solicitação, nos

termos do art. 13, parágrafo único, da Resolução - TCU 215/2008;

e) juntar cópia da deliberação que vier a ser adotada neste processo ao TC 029.782/2018-0, conforme determina o art. 14, inciso V, da Resolução - TCU 215/2008; e

f) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao Deputado Aureo Ribeiro, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo 'Comunicações' do e-TCU, informando-lhe que, se for o caso, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal."

É o relatório.

VOTO

Trago ao colegiado Solicitação do Congresso Nacional, por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado João Maia, Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle nº 18 de 2019, de 26/6/2019, de iniciativa do Deputado Áureo Ribeiro, para requerer ao TCU a realização de fiscalização no Programa de Financiamento Estudantil (Fies) a fim de acompanhar a continuidade da execução do programa, por iniciativa do Deputado Áureo Ribeiro.

2. Presentes os requisitos de admissibilidade atinentes à espécie, deve o requerimento ser conhecido como Solicitação do Congresso Nacional, a teor do art. 232 do Regimento Interno do TCU c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU nº 215/2008.

3. No mérito, acolho integralmente o exame proferido pela unidade técnica, cujos elementos adoto como razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

4. Inicialmente, verifico que a Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados aprovou solicitação ao TCU para que realize fiscalização no Fies, com o seguinte enfoque:

I - analisar a eficiência do controle interno do Ministério da Educação na concessão de financiamento da educação superior de estudantes matriculados em cursos não gratuitos, com identificação de pontos críticos e melhoria da efetividade da política pública de modo a assegurar a qualidade dos serviços prestados aos estudantes e garantir acesso ao financiamento aos que dele necessitem e em tempo hábil para efetivar a matrícula na instituição de ensino;

II - verificar se os recursos do Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies) estão sendo utilizados para cobrir a inadimplência do programa;

III - sugerir mecanismos para reduzir a inadimplência e assegurar a continuidade do programa;

IV - apresentar sugestões com vistas a aperfeiçoar os normativos que regem o programa.

5. A SecexEducação aponta que o Tribunal já fiscalizou o Fies por meio de auditoria (TC-011.884/2016-9, relatoria da Ministra Ana Arraes) com o objetivo de avaliar a sustentabilidade do Fundo, bem como a eficácia e as vulnerabilidades de seus processos de trabalho, havendo sido proferido o Acórdão nº 3.001/2016-TCU-Plenário, deliberação que se encontra em monitoramento no âmbito do TC-029.782/2018-0, cujas conclusões deverão ser informadas ao solicitante.

6. Referida ação de controle se desenvolveu para cumprimento à Solicitação do Congresso Nacional (SCN) – TC-027.419/2015-0, então apresentada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, baseada em requerimento do Senador Ataídes Oliveira.

7. Concorro com a SecexEducação de que os elementos dessa fiscalização atendem à quase totalidade dos questionamentos no presente pedido, pois é possível observar que, dos quatro aspectos trazidos na presente solicitação de fiscalização, três já foram avaliados por esse Tribunal, quais sejam:

I) à análise da eficiência do controle interno na concessão de financiamento, com identificação de pontos críticos e melhoria da efetividade da política pública, de modo a assegurar a qualidade dos serviços prestados aos estudantes e garantir acesso ao financiamento aos que dele necessitem e em tempo hábil para efetivar a matrícula na instituição de ensino;

II) à sugestão de mecanismos para tratamento da inadimplência; e

III) à apresentação de sugestões com vistas ao aperfeiçoamento dos normativos que regem o programa.

8. Releva registrar a informação da área técnica do TCU, de que após a auditoria realizada e em decorrência dela foi alterada grande parte dos normativos do Fies, apresentado como Novo Fies, vigente a partir de 2018. E um dos aspectos que sofreu alteração foi o que diz respeito à inadimplência, que passou a ser suportada não somente pela União, mas também pelas próprias instituições de ensino superior assim como pelos bancos.

9. Nesse contexto, outro processo que cabe ser mencionado é o TC-013.643/2019-3, referente às Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2018, que resultou no Acórdão

1.331/2019-TCU-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes. Um dos apontamentos realizados nesse trabalho tratou da subavaliação do ativo decorrente da ausência de contabilização do direito de recebimento de honra garantida legalmente pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc) aos contratos inadimplentes do Fies.

10. Desse modo, sobre a utilização dos recursos do Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies) para cobrir a inadimplência do programa, como visto, foi realizada recente avaliação dessa questão no âmbito do Fgeduc.

11. Ademais, importante acrescentar que se encontra em curso auditoria integrada (financeira e de conformidade das transações subjacentes) no FNDE (TC-023.708/2019-3), com o objetivo de expressar opinião sobre os demonstrativos contábeis do FNDE bem como sobre a conformidade das transações subjacentes relativas ao exercício de 2019.

12. Além disso, registro o alerta da área técnica do TCU, no que concerne à questão da verificação da utilização dos recursos do FG-Fies para cobrir a inadimplência do programa, que a inadimplência foi avaliada em relação ao Fgeduc, precedente do FG-Fies, e que, em relação a este último, ainda não se espera haver aluno financiado no âmbito do Novo Fies, que esteja em fase de amortização e que esteja em inadimplência por mais de 360 dias para gerar direito do Fies contra o FG-Fies, configurando verdadeira inviabilidade técnica de que essa avaliação seja feita nesse momento, de modo que mostra-se oportuno considerar essa questão também atendida em consonância com o disposto no §1º, II, art. 17 da Resolução TCU 215/2008.

13. Por fim, considero pertinentes as medidas processuais sugeridas pela unidade técnica para integral cumprimento à presente solicitação.

Ante o exposto, voto por que o Plenário adote a deliberação cuja minuta submeto ao colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 27 de novembro de 2019.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator

ACÓRDÃO Nº 2870/2019 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 036.593/2019-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessado: Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados.
4. Órgão/Entidade: Ministério da Educação.
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação (SecexEducação).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de Solicitação do Congresso Nacional, por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado João Maia, Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, encaminha a Proposta de Fiscalização e Controle nº 18, de 26/6/2019, de iniciativa do Deputado Áureo Ribeiro, para requerer ao TCU a realização de fiscalização no Programa de Financiamento Estudantil (Fies) a fim de acompanhar a continuidade da execução do programa,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU nº 215/2008;

9.2. informar ao Exmo. Sr. Deputado João Maia, Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados, que esta solicitação está sendo integralmente atendida, em consonância com o disposto no §1º, II, art. 17 da Resolução TCU 215/2008, uma vez que, dos aspectos relacionados ao Programa de Financiamento Estudantil (Fies), tem-se, por um lado, a inviabilidade técnica de se realizar avaliação solicitada do FG-Fies nesse momento e, por outro lado, que as demais questões trazidas foram ou estão sendo em grande medida analisadas nos autos dos TC 011.884/2016-9, 029.782/2018-0, 013.643/2019-3, destacando-se do primeiro, o qual originou o Acórdão-TCU-Plenário 3.001/2016 (Relatora Ministra Ana Arraes), os seguintes achados:

9.2.1 precariedade da atuação do agente operador (FNDE) com relação ao controle de ativos e passivos e a supervisão da atuação dos agentes financeiros:

9.2.1.1 o FNDE não dispõe de informações consolidadas sobre os financiamentos a serem repassadas ao MEC;

9.2.1.2 ausência de indicadores de desempenho do Fies;

9.2.1.3 ausência de Sistema de Informação que permita o controle e acompanhamento da carteira de financiamento do Fies;

9.2.1.4 dificuldade de aferição da taxa de administração devida aos agentes financeiros;

9.2.2 forte dependência de mão de obra terceirizada nas áreas responsáveis pelas atribuições de agente operador do Fies;

9.2.3 ampliação do Fies sem o adequado planejamento e sem a realização de estudos que amparassem o crescimento da política pública, com avaliação dos impactos fiscais e da sustentabilidade do programa; e

9.2.4 risco de insustentabilidade do Fies;

9.3 encaminhar ao solicitante, em complemento às informações acima descritas, os seguintes acórdãos acompanhados dos respectivos relatórios e votos: Acórdão nº 3.001/2016-TCU-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes e Acórdão nº 1.331/2019-TCU-Plenário, Relatora Ministra Ana Arraes;

9.4 informar à Ministra Ana Arraes, relatora do TC 029.782/2018-0 (processo de monitoramento do Acórdão nº 3.001/2016-TCU-Plenário), que o Presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados requereu, por meio desta solicitação do Congresso Nacional, a realização de fiscalização no Programa de Financiamento Estudantil (Fies) para tratar de diversas questões que, em certa medida, já estão sendo examinadas no âmbito do processo mencionado, e solicitar que seja oportunamente encaminhada cópia do acórdão, relatório e voto que forem proferidos naquele feito ao relator desta solicitação, nos termos do art. 13, parágrafo único, da Resolução - TCU 215/2008;

9.5 juntar cópia desta deliberação ao TC 029.782/2018-0, conforme determina o art. 14, inciso V, da Resolução - TCU 215/2008; e

9.6 dar ciência desta decisão ao Deputado Federal Aureo Ribeiro, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo ‘Comunicações’ do e-TCU, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento.

10. Ata nº 46/2019 – Plenário.

11. Data da Sessão: 27/11/2019 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2870-46/19-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: José Mucio Monteiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MUCIO MONTEIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral